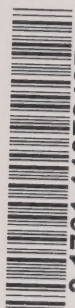


CAI  
XC 37  
-2009  
IS1

Government  
Publications



HOUSE OF COMMONS  
CANADA



3 1761 11972437 5

# **THE IMPACT OF APPROVAL AND PAYMENT DELAYS ON DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE RECIPIENT ORGANIZATIONS**

## **Report of the Standing Committee on Official Languages**

**Steven Blaney, MP  
Chair**

**NOVEMBER 2009**

**40th PARLIAMENT, 2nd SESSION**



---

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

#### **SPEAKER'S PERMISSION**

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

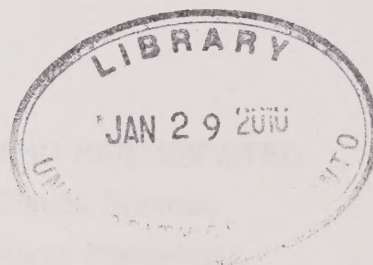
Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943  
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757  
[publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca](mailto:publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca)  
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site  
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**THE IMPACT OF APPROVAL AND PAYMENT  
DELAYS ON DEPARTMENT OF CANADIAN  
HERITAGE RECIPIENT ORGANIZATIONS**

**Report of the Standing Committee on  
Official Languages**

**Steven Blaney, MP  
Chair**



**NOVEMBER 2009**

**40th PARLIAMENT, 2nd SESSION**





# **STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES**

## **CHAIR**

Steven Blaney

## **VICE-CHAIRS**

Yvon Godin

Lise Zarac

## **MEMBERS**

Sylvie Boucher

Hon. Michael D. Chong

Jean-Claude D'Amours

Shelly Glover

Monique Guay

Richard Nadeau

Tilly O'Neill-Gordon

Daniel Petit

Pablo Rodriguez

## **OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED**

Dean Allison

France Bonsant

Royal Galipeau

Claude Gravelle

Roger Pomerleau

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Isabelle Dumas

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Jean-Rodrigue Paré, Analyst



# THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

## SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on Tuesday, June 16, 2009, the Committee has studied the impacts of the delays in providing funding to beneficiary organizations from the Department of Canadian Heritage and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724375>



## TABLE OF CONTENTS

---

Table of contents.....	vii
The impact of approval and payment delays on Department of Canadian Heritage recipient organizations .....	1
Introduction .....	1
1. May 2007 and June 2008 reports .....	3
2. Delays in the processing of applications .....	5
2.1. Findings submitted by the organizations.....	5
2.2. Possible solutions .....	9
3. Delays in issuing cheques.....	12
Conclusion .....	14
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	17
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES .....	19
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS .....	21
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	23
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY.....	25



# THE IMPACT OF APPROVAL AND PAYMENT DELAYS ON DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE RECIPIENT ORGANIZATIONS

---

## INTRODUCTION

What were traditionally called the “Canada-Community agreements” are a set of collaborative accords between the Department of Canadian Heritage and approximately 350 community organizations devoted to the development of official language minority communities. These accords represent an annual investment of approximately \$30 million.<sup>1</sup> The underlying principle of the accords is that community organizations are often in the best position to deliver federal government programs and services in the field as part of their effort to meet their commitment to promote the development of official language minority communities. The accords were funded for the period from 2005-2006 to 2008-2009.

The evaluation by the Department of Canadian Heritage of its official languages support programs describes these accords accurately:

In each province and territory, a spokesperson organization representing the community sector negotiated and signed a collaboration accord with the Department of Canadian Heritage... Each recipient organization determines what activities it plans to undertake with the funding provided by the Department. To guide them in this area, each OLMC has developed a global development plan. Whether provincial or territorial in scope, these plans permit each OLMC organization to describe its areas of activity and priority courses of action.<sup>2</sup>

The government had announced that it intended to review and renew the collaborative accords in the spring of 2009.<sup>3</sup> According to the representatives of the Department of Canadian Heritage, this process was completed, but by November 9, 2009, the 2009-2010 accords had still not been posted on the Department’s Internet site. However, the schedule of submission deadlines for funding applications for the 2010-2011 fiscal year is posted.<sup>4</sup>

---

1 Data from the Canadian Heritage *Annual Report on Official Languages 2006-2007*. The 2007-2008 report has not yet been published.

2 Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, pp. 3-4.

3 *Ibid.*, p. 60.

4 <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/pubs/frm/pdclo-dolcp/calndr-eng.cfm>.



Federal government support to the organizations was studied several times by the House of Commons Standing Committee on Official Languages. Every time, one of the main irritants for the organizations was the significant delays in obtaining approval for applications and in receiving payment for the approved amounts. This is not a new problem, but it appears to have been exacerbated in the 2009-2010 fiscal year. The Committee therefore decided to look more specifically into this particular aspect.

The main finding by the Committee, the details of which are described in this report, is that the impacts of the time taken to approve applications and to pay the authorized amounts are serious and directly threaten the ability of community organizations to accomplish their mission. These delays add to the administrative burden of the accords in a context in which organizations have to manage a very high staff turnover rate and exhausted volunteers.

This finding repeats and reinforces the almost identical conclusion that had been reached by the Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, who wrote in his evaluation of February 2009:

The time taken for approval of a number of projects is still long enough to have a negative impact on the ability of some groups to implement the projects as initially planned. The accountability requirements imposed on recipient groups also constitute significant challenges, particularly with respect to the frequency with which reports are to be submitted.<sup>5</sup>

The conclusions of this evaluation show that the problems did not begin in 2009 because they apply to the period running from 2003 to the spring of 2008. Several circumstantial factors nevertheless may have aggravated the problem for applications covering the 2009-2010 fiscal year, i.e. the application to Treasury Board to renew all Canadian Heritage official languages support programs, and the fact that the term was coming up for the multi-year accords, which increased the number of applications to be processed within a single year.

Despite the gravity of the findings, the members were in favour of the measures put forward by the Minister of Canadian Heritage and Official Languages to speed up the process and facilitate the administration of applications. The Committee will be pleased to be able to verify the results in April 2010.

The Committee held four meetings on this matter and heard from agencies speaking on behalf of the communities, i.e. the Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada and the Quebec Community Groups Network, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, as well as from officials in charge of managing

---

5 Department of Canadian Heritage, Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, p. v.



official languages support programs. The members would like to sincerely thank them for their involvement in the work of the Committee.

## 1. MAY 2007 AND JUNE 2008 REPORTS

While working on its May 2007 report on the vitality of official language minority communities, the Committee examined the collaboration accords in the broader context of the role of community organizations in supporting community vitality. Several concerns had been raised at that time with respect to the lack of resources faced by several organizations, particularly because of the thinly spread resources for each provincial or territorial envelope, which did not enable the recipient organizations to do their work properly. The administrative burden of the accords was also a significant problem. However, the major source of frustration was the amount of time taken to approve applications, as well as the delays in receiving funds once the applications had been approved.

The Committee returned to this question in connection with a report tabled in June 2008<sup>6</sup> and considered three major topics:

- The level of funding for organizations
- The administration of accords; and
- The governance of collaboration accords, in particular the partnership between the communities, the organizations they represent and the Department of Canadian Heritage.

The report contained 10 recommendations to which the government was unable to respond within the 120-day deadline set out in the Standing Orders of the House of Commons because Parliament was dissolved before the deadline came to term. Five of these recommendations addressed the specific issues mentioned in this report:

---

6 House of Commons Standing Committee on Official Languages, *The Collaboration Accords between Canadian Heritage and the Community Organizations – An Evolving Partnership*, June 2008.

Recommendation 2:

That the Government of Canada favour multi-year funding over a five-year period and assess the possibility of further accelerating the allocation of funding.

Recommendation 4:

That Canadian Heritage, in cooperation with the community organizations, review accountability measures to reduce the burden they impose so that they do not impede the community organizations' ability to carry out their development mandate but still guarantee adequate accountability.

Recommendation 5:

That the Department of Canadian Heritage assess the possibility of developing, in cooperation with the community organizations, a list of performance indicators to facilitate more results-based reporting.

Recommendation 6:

That Canadian Heritage commit to delivering funding responses by the deadline.

Recommendation 7:

That Canadian Heritage commit to delivering funding within 30 days following the date of the funding response and that, in the event funding is not paid within this time limit, the department be required to reimburse interest charges incurred as a result of the delay.

With respect to the recommendations the government was unable to address, this report may be considered a follow-up report based on the findings over the past few years, with additional information more specifically concerning requests submitted by organizations for the 2009-2010 fiscal year.

On the basis of the evidence presented to the Committee, it can be stated that there is basically one major problem: the organizations learn much too late whether their funding application has been accepted. This affects them in many different ways, not only in terms of planning, but also project delivery. There is another important problem: delays in issuing cheques once funding has been approved. This is a serious problem that has a major impact on organizations, but it would be tolerable if these impacts were not further aggravated by the fact that the organizations are virtually paralyzed during the first few months of the fiscal year because they are waiting to find out whether their funding application has been approved, and also because of the interest charges they incur as a result of the delay were considered eligible reimbursable expenses.

The Department of Canadian Heritage is to be commended for its efforts to find solutions, and the specific circumstances that affected the processing of applications for the 2009-2010 fiscal year need to be acknowledged. Whether or not these efforts have been successful will become clear once the organizations have received a response to their funding applications for the 2010-2011 year.

## **2. DELAYS IN THE PROCESSING OF APPLICATIONS**

### **2.1. Findings submitted by the organizations**

At the meeting held on June 16, 2009, members of the Committee asked the organizations speaking on behalf of official language minority communities to consult their members in order to determine the severity of the slow processing applications and the late payment of approved amounts. The organizations returned and presented the outcome of their research for the month of October 2009. The main findings were disturbing:

- In June 2009, 75% of the Francophone organizations representing the provinces and territories were still awaiting confirmation of the amount of program funding they were to receive for the fiscal year from April 1, 2009 to March 31, 2010.
- For the organizations representing Anglophones in Quebec, 17% of the organizations have still not received a letter of approval by the end of September 2009.

First of all, it needs to be pointed out that there are two types of applications:

- Applications for program funding in support of current activities by organizations to enable them to maintain the operational capacity needed to implement projects.
- Applications for project funding applicable to activities that are for a specific period with a start date and an end date, and which pursue activities whose results are measurable.

Program applications, which are for the basic operations of the organizations, are generally submitted in November, whereas project applications are generally submitted in December. The scheduled submission deadlines nevertheless vary from one province or territory to another. In the vast majority of cases, the funding requested does not go beyond one year, and activities are to be completed within a government fiscal year, i.e. between April 1 and March 31. Furthermore, confirmation of program funding should be known before project funding because the organizations need to be able to provide for their basic operations before launching new projects.



The situation for Anglophone organizations in Quebec does not seem to make sense because project applications are to be submitted before program applications. The schedule of submission deadlines published at the Department of Canadian Heritage website shows that program funding applications for the 2010-2011 fiscal year are to be submitted by November 12, 2009, whereas the deadline for project funding applications is October 16, 2009.

This means that three-quarters of Francophone organizations representing the provinces and territories had still not received a response with respect to their program funding application, with over one-quarter of the fiscal year already over. For Anglophone organizations, almost one out of five had not yet received a response for 2009-2010, when the deadline for 2010-2011 applications had already been reached.

The extent of the problem cannot be explained merely by the fact that there were special circumstances in a fiscal year that was busier than usual. For the organizations, the consequences of these delays are as obvious as they are serious.

This means that the organizations need to complete projects in five or six months rather than the full year that would normally be the case. Once the organizations receive confirmation of their funding in the late summer or early September, they need to work twice as hard to make up for the months that have been lost, while at the same time working to prepare funding applications for the following year, even though the projects for the current year have not begun yet. This makes it impossible to provide rigorous planning for the projects and the results suffer. With these circumstances making it more difficult to achieve results, there is a risk that organizations will lose credibility in terms of their ability to deliver projects effectively. They also lose credibility vis-à-vis their creditors, owners and suppliers because it is difficult to reassure them when they themselves still do not know whether they are going to receive the funding they have applied for. In some instances, the organizations have to turn down potential funding because they received an answer too late and they could not move forward and achieve the desired results. Ultimately, by making it more difficult for organizations to achieve results in their projects, the federal government is damaging its own commitment to community development.

There are also obvious impacts on the employees of the organizations. The turnover rate was between 30% and 40% per year among community organizations. It is very difficult to retain employees when the organizations do not know whether they will receive their funding and whether they will be able to pay their people throughout the year. Consequently, the organizations have to wait before filling key positions in the organization until funding is confirmed. This problem was also raised in the Canadian Heritage evaluation of its official language support programs:

[O]rganizations have limited funding to assume a mandate, which is itself continuing to expand. This dynamic inevitably leads to fatigue, if not exhaustion, within the network of OLMC associations. Some organizations, particularly at the provincial, territorial and local levels, are trying to recruit staff to take on demanding duties (travel, evening and



weekend meetings, etc.) with salary scales that do not compare well with the public or private sectors (lower pay, fewer benefits, etc.).<sup>7</sup>

Lastly, there are impacts on the ability of the organizations to obtain credit. Until the organizations have a letter from the federal government clearly indicating the amounts that they will be receiving, it is impossible for them to negotiate a line of credit that will enable them to continue their activities until the first payment arrives. If the organizations are unable to negotiate a straightforward line of credit, it becomes much more difficult for them to diversify their sources of funding.

These problems have gone on for many years, as noted in the most recent evaluation by Canadian Heritage of its official languages support programs:

This problem was raised in the 2003 evaluation, and it persists. The time taken to secure approval for a number of projects remains long enough... to have a negative impact on the ability of some groups to implement them as initially planned. In fact, the main suggestion by recipient organizations for improving the funding of programming and of specific projects is to speed up the approval process.<sup>8</sup>

The problems would nevertheless appear to have worsened in 2009. There were two kinds of reasons given by the Canadian Heritage representatives to explain the specific problems that occurred that year:

- The Department of Canadian Heritage renewed all of its official languages support programs in the spring of 2009, and was unable to approve applications or to pay the amounts owing until they received Treasury Board approval for renewal of the programs.
- The multi-year accords came to term at the same time as the renewal of the programs, which meant delays at two levels with respect to the renewal, in addition to the higher volume of applications compared to those years where only the annual accords needed to be processed.

The Committee members are all well aware of the problems that may have occurred over the past year. However, these problems should have led to delays of only a few weeks at most, and not months, as now appears to be the norm. Furthermore, the specific problems that occurred in 2009 had been expected for a long time because the deadline for program

---

7 Department of Canadian Heritage, Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, p. 31.

8 Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, pp. 29-30.

renewal is stated in the accords themselves. For example, it is in the accord signed with the Fransaskois Community Sector: "At term end, in 2008-2009, the Department of Canadian Heritage must provide the Treasury Board with a summative evaluation of the *Development of Official-Language Communities Program*."<sup>9</sup> This evaluation was published in February 2009, and it indicates that the Department of Canadian Heritage had been negotiating with the communities for several months as part of the process of renewing the collaboration accords, which were coming to term in March 2009. There should therefore have not been any surprises.

Assuming that the specific circumstances will not be present during the processing of applications for the 2010-2011 fiscal year, improvements of a few weeks are to be expected, but the main problem will remain because the delays will still be measured in months.

Unless a radical change is made to the way applications are processed, and unless speeding up this processing is considered a priority, it is highly likely that the organizations will return to the Committee once again next year with similar complaints. Before making recommendations of the approaches that would be most likely to improve the process, it is important to clarify the objective to be pursued, which appears to be disconcertingly simple: give the organizations an answer with respect to their funding before the start date for these activities as stated in the funding application. This objective should guide everything else and be the basis for the first three recommendations in this report. The Committee recommends:

### **Recommendation 1**

**That the Department of Canadian Heritage take the action required to ensure that organizations dedicated to the development of official language minority communities receive a response to their program funding application before the start date for the activities covered by the application.**

### **Recommendation 2**

**That the Department of Canadian Heritage take the action required to ensure that organizations dedicated to the development of official language minority communities receive a response to their project**

---

<sup>9</sup> *Collaboration Accord Between the Department of Canadian Heritage and the Fransaskois Community Sector*, "Introduction".

**funding application at least six weeks before the start date for the activities covered by the application.**

### **Recommendation 3**

**That the Department of Canadian Heritage simplify the administrative process for analysing and approving funding applications to reduce the negative impact of processing delays on the organizations.**

Another general problem concerns the lack of communication between the Department and the organizations on what stage has been reached in processing the applications. Several witnesses confirmed that the officials were unable to provide such information. During his appearance, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages clearly stated that this information should be available to organizations in the same way as tracking information is provided by courier services. Changes are therefore to be expected in how applications are processed in time for the 2010-2011 fiscal year. To support this commitment, the Committee recommends:

### **Recommendation 4**

**That the Department of Canadian Heritage be able to inform the organizations that have applied for funding on what stage has been reached in the processing of their applications and of the approximate date for a decision.**

The Committee members are aware of the fact that the situation will not become ideal within only a few months. It will no doubt be necessary to test various approaches before the problem can be dealt with definitively. The progress being made will nevertheless continue to be measured in terms of this recommendation. The time required to process applications for the 2010-2011 fiscal year will be an important initial test.

## **2.2. Possible solutions**

Various solutions were suggested by witnesses about ways to speed up the processing of applications. Some appeared to be very promising and have already been implemented by the Department of Canadian Heritage. We will now review these briefly.

### **2.2.1. Speed up departmental approval**

According to the organizations, one of the main sources of delays mentioned by the witnesses speaking on their behalf was that all funding applications had to be approved by the Minister's Office. The organizations were all in agreement that every possible check



was necessary to ensure that public funds were spent wisely and responsibly. Nevertheless, they condemned the fact that organizations with a good track record of working in partnership with the Department of Canadian Heritage should have their applications processed as if they were a new organization with which the Department had never developed a relationship of trust. The risk of misuse of public funds is minimal with an organization that is well-established in the community and that has demonstrated its responsibility. This is particularly true of program funding applications. That is why the Committee recommends:

### **Recommendation 5**

**That the Minister of Canadian Heritage and Official Languages delegate to the directors of the programs concerned responsibility to approve program funding applications from organizations that have demonstrated that they are well-managed.**

#### **2.2.2. Multi-year funding**

Since the 2006-2007 fiscal year, the Department of Canadian Heritage has been encouraging organizations to submit applications for multi-year funding. This procedure greatly facilitates the administration of contribution accords and eliminates the need to approve applications each year. If the activity reports are consistent with the terms of the accord, then these organizations will receive their money more quickly and not be required to fill out so many reports.

The Committee members would of course want to encourage this practice, which appears to have been well-received by the agencies and the Department. However, it is not a panacea, because the time required has not been reduced since 2006-2007. The main advantage of this type of funding may be that it reduces the administrative burden without having any significant impact on the time required to process applications.

There are two concerns about multi-year funding. First of all, few organizations appear to have taken advantage of it. What needs to be determined is whether this was because the measure was new, or whether there were other reasons why organizations are hesitating to apply. The renewal of the 2009 programs should normally lead to a larger number of multi-year funding applications as of 2010-2011, and gradually decrease in the number of applications that need to be processed each year, thus reducing the time required.

The other concern about multi-year funding results from the fact that the Department of Canadian Heritage representatives mentioned it as one of the two reasons why processing took longer in 2009. If multi-year funding were to speed up the process during those years when there were fewer renewals, but cause a backlog when the accords come to term, then in the end nothing will have been gained.



The Committee therefore recommends:

### **Recommendation 6**

**That the Department of Canadian Heritage encourage multi-year funding arrangements, but provide measures that would enable it to anticipate the higher volume of applications in a year when many of these accords will come to term.**

#### **2.2.3. Grant eligibility level**

The members were happy to learn that the Department of Canadian Heritage had increased the level from which funding would have to be applied for under the contribution accord rather than a grant, from \$30,000 to \$50,000. Grant applications are very easy to process compared to the forms and reports required for the contribution accords. As most funding applications are for amounts below \$50,000, this change should speed up processing time significantly.

One concern remains, however, because it appears that this measure was already in place for applications for the 2009-2010 fiscal year. This was suggested in the government response to the recommendations of the Canadian Heritage Office of the Chief Audit and Evaluation Executive. This response is contained in the final evaluation report published in February 2009, which states: "Administrative changes have already recently been made by the Official Languages Support Programs over the last few years... The maximum amount allowed for a grant versus a contribution was increased given the low risk involved, resulting in simplified reporting for many groups."<sup>10</sup>

If this measure was already in place in 2009-2010, then it did not speed up the processing of applications. It is nevertheless possible that it would have speeded up the process had it not been slowed down by the renewal of programs with Treasury Board. It will therefore be necessary to see the results for the 2010-2011 year before being able to comment on the effectiveness of the measure.

An additional concern arises out of the fact that no grants are mentioned on the funding application forms or in the guide that accompanies the forms for the 2010-2011 year.<sup>11</sup> This information cannot be found anywhere, even on the Internet site describing the program.

---

10 Office of the Chief Audit and Evaluation Executive, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, pp. 60-61.

11 See information at the Internet site for the "Development of Official Language Communities Program", at <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/pubs/frm/pdclo-dolcp/index-eng.cfm>.

There is a distinction made in the form between applications for \$75,000 and over and applications for \$74,999 and under, but in both instances, what is at issue are contribution accords and not grants.

The idea of raising the eligibility level for grants seems an excellent way of speeding up the processing of applications. However, the organizations need to be able to apply for them. The Committee therefore recommends:

#### **Recommendation 7**

**That the Department of Canadian Heritage clearly state in the Applicant's Guide and in the Application Form that applications for \$49,999 and under are eligible for funding as a grant rather than a contribution.**

### **3. DELAYS IN ISSUING CHEQUES**

We have seen that the slow processing of funding applications has serious impacts on the ability of community organizations to support the federal government's commitment to promote the development of official language minority communities as described in Part VII of the *Official Languages Act*. The Committee members understand that the complexity of the machinery of government sometimes leads to a drop in performance that may be difficult to control and that may take time to correct. Such periods naturally remain unacceptable, but they are understandable. Equally unacceptable, but much more difficult to understand, is that it should take the machinery of government months merely to issue a cheque after the funding has been approved.

The authorities at the Department of Canadian Heritage were unable to give an explanation of the delays from the time funding applications are approved to the issuing cheques to the organizations. They nevertheless announced the publication on April 1, 2010 of a service standard that would set out the Department's commitments.

On several occasions, witnesses mentioned this service standard, which would guarantee the payment of the approved amounts within a reasonable time period following approval. The Committee members enthusiastically welcome this initiative, but suspend judgment until they can look at the wording of the standard, and are able to determine to what extent it will bind the Department. In the meantime, the Committee recommends:

#### **Recommendation 8**

**That the Department of Canadian Heritage adopt service standards that impose the same obligations on the payment of approved amounts as are imposed on the organizations for the reimbursement of unspent**



**funds, i.e. that the first installment of approved funds be payable no later than the 30<sup>th</sup> day after the signing of the contribution agreement, in compliance with the *Interest and Administrative Charges Regulations* and paragraph 6.3, Payment on Due Date, of the new Directive on Payment Requisitioning and Cheque Control.**

Delays in approving applications, combined with further delays in issuing cheques, require the organizations to borrow the funds they need for their core operations, which usually means paying the salary of the essential employees and the usual office expenses. The organizations obviously have to pay interest on such funds when they are able to obtain a line of credit. In some instances, when the letter of approval is late, it is impossible for them to obtain a line of credit and those running the organizations need to cover expenses by using their personal credit cards. Treasury Board policies prohibit the payment of interest on amounts owing that have not yet been paid, and also prohibit recipient organizations from including interest incurred as a result of the late payment of approved amounts as reimbursable expenses.

However, no mention is made of interest charges in the Applicant's Guide, or on any of the forms that the organizations must submit. A brief search came up with an example of a contribution accord in which interest fees were allowable as a reimbursable expense. Under the Atlantic Integrated Commercial Fisheries Initiative, the *Reporting Procedures Handbook for Contribution Agreement Recipients* states on line 18 of Appendix 1 that "allowable costs for reimbursement" are allowed "where bank interest fees are incurred if DFO is at fault."<sup>12</sup> In other circumstances, expenses that are not explicitly stated to be eligible expenses could be with proper authorization.

There may be Treasury Board rules that prevent this practice under contribution accords signed with the Department of Canadian Heritage, but the rules have not been identified. The approach taken in the Fisheries and Oceans handbook satisfactorily reflects the position described by the witnesses. The members would therefore like to adopt this position as its own, unless more detailed explanations are provided by the Department. The Committee therefore recommends:

### **Recommendation 9**

**That the Department of Canadian Heritage include as eligible refundable expenses bank interest fees incurred, where the Department is at fault by more than 30 days following the date the contribution accord is signed.**

---

12

Fisheries and Oceans Canada, *Reporting Procedures Handbook for Contribution Agreement Recipients*, Appendix 1, p. 24.

The last problematic factor with respect to late payments has to do with advances paid by Canadian Heritage while awaiting approval for the requested funding. The Department is committed to paying 25% of the program funding obtained the previous year in order to enable organizations to operate as of April 1. At least five organizations representing Francophones in the provinces and territories had still not received this advance in June, and 10% of organizations representing Anglophone communities in Quebec had still not received their advance in July. That this situation is absurd is obvious. A response to funding applications should be received no later than the month of March, and the first cheque should be received no later than April 1. Knowing that applications are being processed, an advance ought to be paid to organizations whose funding is almost certain to be granted. But this advance is not paid until several months after the start of the fiscal year.

Ideally, such an advance should only be necessary in special circumstances such as the renewal of programs, when the Department itself is awaiting authorization from Treasury Board. Until delays in processing applications are shortened, the Committee recommends:

#### **Recommendation 10**

**That the Department of Canadian Heritage commit itself in writing to the organizations to pay them, no later than April 1 of the current fiscal year, 25% of any program funding they received the previous year.**

#### **CONCLUSION**

The Committee members recognized the severity of the situation with respect to delays in the processing of funding applications, the late issuing of cheques and the fact that the organizations could not include interest charges incurred as a result of these delays as reimbursable expenses. The situation constitutes a direct threat to the ability of the organizations to accomplish the mission assigned to them by the federal government.

In order to act upon its commitment to supporting the development of the communities in compliance with Part VII of the *Official Languages Act*, the Government of Canada opted for a partnership with community organizations. Its support of these organizations corresponds to an annual budget of \$30 million. The government could have chosen to develop these programs on its own and to deliver them to the communities by hiring teams of public servants. The cost of the latter alternative would clearly be much higher than the funds needed for the partnership approach, and in all likelihood, professional public servants could not generate the same passion and dedication that is found among the people and volunteers who work with so much dedication on behalf of the community organizations.

In acknowledgment of these facts, the federal government must ensure that its community partners can work under the best possible conditions, not only because it wants to support



the community sector, but in particular because of its own commitment to the development of these communities. If the community organizations are no longer able to do their work properly, it is not only the vitality of the community network that suffers, but also the government's own ability to provide them with support. Corrective action to address the problems involved in the funding application process is the best way to demonstrate the federal government's strong commitment to the development of these communities.



## **LIST OF RECOMMENDATIONS**

---

### **Recommendation 1**

**That the Department of Canadian Heritage take the action required to ensure that organizations dedicated to the development of official language minority communities receive a response to their program funding application before the start date for the activities covered by the application.**

### **Recommendation 2**

**That the Department of Canadian Heritage take the action required to ensure that organizations dedicated to the development of official language minority communities receive a response to their project funding application at least six weeks before the start date for the activities covered by the application.**

### **Recommendation 3**

**That the Department of Canadian Heritage simplify the administrative process for analysing and approving funding applications to reduce the negative impact of processing delays on the organizations.**

### **Recommendation 4**

**That the Department of Canadian Heritage be able to inform the organizations that have applied for funding on what stage has been reached in the processing of their applications and of the approximate date for a decision.**

### **Recommendation 5**

**That the Minister of Canadian Heritage and Official Languages delegate to the directors of the programs concerned responsibility to approve program funding applications from organizations that have demonstrated that they are well-managed.**

### **Recommendation 6**

**That the Department of Canadian Heritage encourage multi-year funding arrangements, but provide measures that would enable it to anticipate the higher volume of applications in a year when many of these accords will come to term.**



#### **Recommendation 7**

That the Department of Canadian Heritage clearly state in the Applicant's Guide and in the Application Form that applications for \$49,999 and under are eligible for funding as a grant rather than a contribution.

#### **Recommendation 8**

That the Department of Canadian Heritage adopt service standards that impose the same obligations on the payment of approved amounts as are imposed on the organizations for the reimbursement of unspent funds, i.e. that the first installment of approved funds be payable no later than the 30<sup>th</sup> day after the signing of the contribution agreement, in compliance with the *Interest and Administrative Charges Regulations* and paragraph 6.3, Payment on Due Date, of the new Directive on Payment Requisitioning and Cheque Control.

#### **Recommendation 9**

That the Department of Canadian Heritage include as eligible refundable expenses bank interest fees incurred, where the Department is at fault by more than 30 days following the date the contribution accord is signed.

#### **Recommendation 10**

That the Department of Canadian Heritage commit itself in writing to the organizations to pay them, no later than April 1 of the current fiscal year, 25% of any program funding they received the previous year.

## APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Suzanne Bossé, Director General Marie-France Kenny, President	2009/10/01	31
Quebec Community Groups Network Lawrence dePoe, Executive Director of Canadian Parents for French — Québec Robert Donnelly, President Sylvia Martin-Laforge, Director General Heather Stronach, Executive Director of the Regional Association of West Quebecers	2009/10/06	32
Department of Canadian Heritage Louis Chagnon, Regional Executive Director, Prairies and Northern Region, Portefeuille Official Languages Judith A. LaRocque, Deputy Minister Hubert Lussier, Director General, Official Languages Support Programs Hon. James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages Tom Scrimger, Assistant Deputy Minister, Citizenship and Heritage	2009/10/29	37





## **APPENDIX B LIST OF BRIEFS**

---

### **Organizations and Individuals**

---

**Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada**

**Quebec Community Groups Network**



# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 31, 32, 37, 40 and 42) is tabled.

Respectfully submitted,

Steven Blaney, MP

Chair





## COMPLEMENTARY OPINION CONSERVATIVE PARTY

### TO THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE OF OFFICIAL LANGUAGES ON THE IMPACT OF APPROVAL AND PAYMENT DELAYS ON DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE RECIPIENT ORGANIZATIONS

November 2009

---

The Conservative Members of the Standing Committee on Official Languages clearly recognize that delays in funding approval and payment to organizations by the Department of Canadian Heritage can negatively affect certain community groups.

Conservative Members of the Committee paid particular attention to the concerns expressed by witnesses about the delays in processing applications and the administrative burdens experienced by many applicants. We commit to do whatever possible to work with the Minister of Canadian Heritage to address these concerns.

We also note that in many cases, witnesses commented on the strong and positive working relationship which exists between the government and many of the organizations that appeared before the Committee.

In appearing before the Committee, the Minister of Canadian Heritage submitted to the Committee several reforms that our Government has already implemented to improve and address many of the concerns raised to the Committee. The Minister also presented several additional reforms he intends to implement in the months to come: For example:

- It is now possible within the Official Languages Support Programs to choose to provide a grant, rather than a contribution, if funding for an organization is under \$50,000. Previously, the threshold was \$30,000. In receiving a grant rather than a contribution, the organization avoids certain administrative requirements.
- We are continuing to encourage our official languages community partners to submit multi-year funding applications. Next year, a number of contribution agreements will be in place, reducing the volume of recommendations. This will allow better planning by the organizations and will ease their administrative burden.
- In addition, all procedures have been examined to shorten the time needed to process applications and issue payments to recipients.
- New service standards will be implemented as of April 1, 2010.
- We will be establishing a single deadline for all provinces and territories for 2011-2012.
- And the 25% for groups will be distributed earlier, so they should receive their funding by the beginning of April.

Conservative members listened with interest to the various groups that appeared before the Committee. One witness in particular as well summarized the situation. Mr. Robert Donnelly, President of the Quebec Community Groups Network (QCGN) stated: "The QCGN wishes to reiterate that some members expressed satisfaction with their funding. Moreover, we believe that delays are neither politically motivated nor attributable to a lack of effort or professionalism by officials with the Department of Canadian Heritage. Government is a complicated business, we understand, with millions of dollars being invested and spent under thousands of programs for the benefit of Canadians. The systems that carry out this monumental task must be designed to be effective and accountable, especially when they have a reputation to maintain. The QCGN and its members are cognizant of this reality and are confident that the Government of Canada is committed to removing the structural impediments that cause funding delays."

Conservative members of the Committee agree with the remarks of groups such as the QCGN and look forward to the Minister of Canadian Heritage demonstrating further leadership in reforming this process.

We also strongly support the reforms that have been made under our Government in the last two years - such as encouraging groups to submit multi-year funding applications, which will provide much needed stability to community groups in need.

As the Minister stated during his appearance before the Committee, "we are firmly committed to addressing recipients' concerns, effectively and efficiently carrying out programs for Canadians and finding a proper balance between due diligence and administrative burden."

Conservative members of the Committee look forward to the Department of Canadian Heritage following through on the Government's commitment to an application process for official language groups that will be simplified and streamlined from beginning to end.

In conclusion, the Conservative members would like to thank the groups that appeared before the Standing Committee on Official Languages. This Conservative Government is committed to maintaining a positive dialogue with all of our partners, and continuing to deliver leadership on official languages.



Les députés conservateurs ont écoutés avec intérêt les divers groupes qui ont comparus devant le comité. Un en particulier a d'après nous bien résumé la situation. M. Robert Donnelly, président du Québec Community Groups Network (QCGN) a exprimé ceci dans son discours : « Nous tenons à répéter que certains membres se sont dits satisfaits par rapport à leur financement. De plus, nous ne croyons pas que les retards soient motivés par des raisons politiques ou attribuables à un manque d'effort ou de professionnalisme de la part des fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien. Le gouvernement est une machine complexe, nous le comprenons : des millions de dollars sont investis et dépensés dans des milliers de programmes qui visent tous le bien-être des Canadiens. Les systèmes qui exécutent cette tâche colossale doivent être conçus de manière à être efficaces et responsables, surtout lorsqu'ils ont une réputation à maintenir. Le QCGN et ses membres sont conscients de cette réalité et croient vraiment que le gouvernement du Canada a la volonté d'éliminer les défauts d'ordre structurel qui causent les retards relatifs au financement. »

Les députés conservateurs sont d'accord avec les propos de groupes tels que le QCGN et nous espérons que le ministre du Patrimoine canadien aura l'occasion de démontrer son leadership dans la réforme de ce dossier.

Nous appuyons aussi fortement les changements déjà faits par ce gouvernement au courant des deux dernières années, par exemple d'encourager les groupes à déposer des demandes pluriannuelles. Ceci permet aux groupes un financement plus stable, un élément qui leurs manquait par le passé.

Tel que le disait le ministre du Patrimoine canadien lors de sa comparution devant le comité : « Nous sommes fermement engagés à répondre aux préoccupations soulevées par les bénéficiaires d'une manière opportune, d'exécuter efficacement et de façon efficiente les programmes pour les Canadiens, et de trouver un juste milieu entre la diligence raisonnable et le fardeau administratif. »

Les députés conservateurs espèrent que le ministère du Patrimoine canadien va appliquer les engagements faits par le gouvernement dans le cadre de cette étude visant à améliorer et simplifier le processus d'application pour les groupes de langues officielles au ministère.

En conclusion, les députés conservateurs veulent remercier les groupes qui sont venus témoigner devant le comité permanent des langues officielles. Ce gouvernement conservateur est déterminé à maintenir un dialogue positif avec tous ses partenaires, et à continuer de démontrer du leadership au niveau des langues officielles.

Novembre 2009

Les députés du Parti conservateur reconnaissent pleinement que les délais dans l'approbation et les paiements faits aux organisations financées par le ministère du Patrimoine canadien peuvent affecter négativement certains groupes communautaires.

Les députés du Parti conservateur ont porté une attention particulière aux inquiétudes soulevées par les témoins à propos du processus d'application et les contraintes administratives expérimentées par plusieurs soumissionnaires.

Nous avons aussi noté que dans plusieurs cas, les témoins ont commenté sur l'excellente relation de travail qui existe entre le gouvernement et plusieurs des organisations qui ont comparues devant le comité.

Lors de sa comparution devant le comité, le Ministre du Patrimoine canadien a soumis au comité plusieurs changements que le gouvernement a déjà implantés pour améliorer et répondre à plusieurs des inquiétudes soulevées en comité. Le Ministre a aussi présenté des pistes de solution qui seront mises en place au courant des prochains mois. Par exemple :

- Il est désormais possible à l'intérieur des Programmes d'appui aux langues officielles de choisir d'utiliser une subvention, plutôt qu'une contribution, si l'appui à l'organisme est inférieur à 50 000\$. Le seuil était auparavant de 30 000\$. En ayant une subvention plutôt qu'une contribution, l'organisme évite certaines exigences administratives;
- Nous continuons à encourager nos partenaires des communautés des langues officielles à soumettre des demandes de financement pluriannuel. L'année prochaine, plusieurs accords de contribution seront en place, c'est-à-dire que le volume de recommandations sera réduit. Ceci permettra une meilleure planification pour les organismes et réduira leur fardeau administratif;
- Toutes les procédures ont été examinées afin de réduire le temps de traitement des demandes et d'effectuer les paiements au bénéficiaire;
- De nouvelles normes de service seront mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> avril 2010;
- D'établir une date de tombée universelle pour toutes les provinces et tous les territoires pour 2011-2012;
- Le 25% pour les groupes sera remis plus tôt cette année, donc les organismes devraient être en mesure de recevoir leur financement pour le début avril.



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 31, 32, 37, 40 et 42) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Steven Blaney, député





## **ANNEXE B**

### **Liste des mémoires**

---

#### **Organisations et individus**

---

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Quebec Community Groups Network



# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada</b> Suzanne Bossé, directrice générale Marie-France Kenny, présidente	2009/10/01	31
<b>Quebec Community Groups Network</b> Lawrence dePoe, directeur général de Canadian Parents for French - Québec Robert Donnelly, président Sylvia Martin-Laforge, directrice générale Heather Stronach, directrice générale de l'Association régionale des West Quebecers	2009/10/06	32
<b>Ministère du Patrimoine canadien</b> Louis Chagnon, directeur exécutif régional, Région des prairies et du Nord, porte-parole, Langues officielles Judith A. LaRocque, sous-ministre Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles L'hon. James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles Tom Scrimger, sous-ministre adjoint, Citoyenneté et patrimoine	2009/10/29	37



#### Recommandation 7

Que le ministère du Patrimoine canadien indique clairement dans le Guide du demandeur et dans le Formulaire de demande que les demandes de 49 999 \$ et moins sont admissibles à du financement sous forme de subvention plutôt que sous forme de contribution.

#### Recommandation 8

Que le ministère du Patrimoine canadien adopte des normes de service qui lui imposent les mêmes obligations dans le paiement des montants approuvés que celles qui sont imposées aux organismes pour le remboursement des sommes non dépensées, c'est-à-dire que le premier versement des montants approuvés soit payable au plus tard le trentième jour suivant la date de signature de l'accord de contribution, conformément au *Règlement sur les intérêts et les frais administratifs* et au paragraphe 6.3 « Paiement à la date d'échéance » de la nouvelle *Directive sur les demandes de paiement et le contrôle des chèques*.

#### Recommandation 9

Que le Ministère du Patrimoine canadien inclue comme dépense admissible remboursable les frais d'intérêt bancaire engagés, dans le cas où le ministère est en défaut de plus de trente jours après la date de signature de l'accord de contribution.

#### Recommandation 10

Que le Ministère du Patrimoine canadien s'engage par écrit auprès des organismes à leur verser au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de l'année financière courante 25 p. 100 du financement de programmation obtenu l'année précédente, le cas échéant.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1

Que le ministère du Patrimoine canadien prenne les moyens nécessaires pour que les organismes voués au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire reçoivent la réponse à leur demande de financement de programmation avant le début des activités visées par cette demande.

### Recommandation 2

Que le ministère du Patrimoine canadien prenne les moyens nécessaires pour que les organismes voués au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire reçoivent la réponse à leur demande de financement de projet au moins six semaines avant le début des activités visées par cette demande.

### Recommandation 3

Que le ministère du Patrimoine canadien simplifie le processus administratif d'analyse et d'approbation des demandes de financement afin de réduire les impacts négatifs des délais de traitement sur les organismes.

### Recommandation 4

Que le ministère du Patrimoine canadien puisse communiquer aux organismes demandeurs l'information sur l'étape à laquelle est rendu le traitement de leur dossier ainsi que leur fournir la date approximative à laquelle une décision sera rendue.

### Recommandation 5

Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles délègue aux directeurs des programmes concernés la responsabilité d'approuver les demandes de financement de programmation provenant d'organismes ayant fait la démonstration de leur saine gestion.

### Recommandation 6

Que le ministère du Patrimoine canadien encourage la pratique du financement pluriannuel, mais prévoie des mesures lui permettant d'anticiper le plus grand volume de demandes durant l'année où un grand nombre de ces ententes viendront à échéance.



Le gouvernement aurait pu choisir de développer lui-même des programmes et d'en assurer lui-même la livraison dans les communautés en engageant des équipes de fonctionnaires pour le faire. Il n'est pas difficile d'imaginer que les coûts d'une telle alternative ne seraient pas comparables à ceux qu'implique ce partenariat avec les organismes communautaires. Il n'est pas non plus difficile d'imaginer que les personnes qui travaillent au sein de ces organisations, sans compter les bénévoles, sont animées d'une passion et d'une volonté de réussite qui dépassent ce qu'il serait possible d'accomplir avec tout le professionnalisme de la fonction publique.

Reconnaissant cela, le gouvernement fédéral se doit de garantir à ses partenaires communautaires des conditions de travail les plus favorables possible, non seulement au nom de sa volonté de soutenir le mouvement associatif, mais tout d'abord au nom de son propre engagement à soutenir le développement des communautés. Lorsque les organismes communautaires ne peuvent plus faire leur travail de manière adéquate, ce n'est plus seulement la vitalité du réseau communautaire qui est menacée, mais également la capacité du gouvernement fédéral à soutenir les communautés. Les mesures correctives qui seront apportées à tout ce processus des demandes de financement seront la meilleure manière de démontrer la vigueur de cet engagement du gouvernement fédéral.



## Recommandation 9

Que le Ministère du Patrimoine canadien inclue comme dépense admissible remboursable les frais d'intérêt bancaire engagés, dans le cas où le ministère est en défaut de plus de trente jours après la date de signature de l'accord de contribution.

Le dernier élément problématique dans les retards de paiement touche les avances versées par Patrimoine canadien en attendant l'approbation du financement demandé. Le ministère s'engage à verser 25 p. 100 du financement de programmation obtenu l'année précédente afin de permettre aux organismes de fonctionner à partir du 1<sup>er</sup> avril. Au moins cinq organismes porte-parole provinciaux et territoriaux francophones n'avaient toujours pas reçu cette avance en juin, alors que 10 p. 100 des organismes représentant les communautés anglophones du Québec n'avaient toujours pas reçu leur avance en juillet. L'absurdité de cette situation saute aux yeux. La réponse aux demandes de financement devrait être reçue au plus tard au mois de mars, et le premier chèque devrait être reçu au plus tard le 1<sup>er</sup> avril. Sachant que les demandes sont en traitement, une avance est consentie aux organismes dont le financement est à peu près certain d'être accepté. Mais cette avance n'est pas versée avant plusieurs mois après le début de l'année financière.

Idealement, une telle avance ne devrait être nécessaire que dans les cas exceptionnels comme lors du renouvellement des programmes où le ministère doit lui-même attendre une autorisation du Conseil du Trésor. En attendant que les délais dans le traitement des demandes se soient raccourcis, le Comité recommande :

## Recommandation 10

Que le Ministère du Patrimoine canadien s'engage par écrit auprès des organismes à leur verser au plus tard le 1<sup>er</sup> avril de l'année financière courante 25 p. 100 du financement de programmation obtenu l'année précédente, le cas échéant.

## CONCLUSION

Les membres du Comité ont reconnu la gravité de la situation liée aux délais dans le traitement des demandes de financement, aux retards dans l'émission des chèques, ainsi qu'à l'impossibilité pour les organismes d'inclure comme dépense remboursable admissible les frais d'intérêts encourus suite à ces retards. Cette situation menace directement la capacité des organismes à accomplir la mission qui leur a été confiée par le gouvernement fédéral.

Afin de concrétiser son engagement à soutenir le développement des communautés, conformément à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement du Canada a choisi la voie du partenariat avec les organismes communautaires. Son soutien à ces organismes correspond à une enveloppe annuelle d'environ 30 millions de dollars.

pour le remboursement des sommes non dépensées, c'est-à-dire que le premier versement des montants approuvés soit payable au plus tard le trentième jour suivant la date de signature de l'accord de contribution, conformément au Règlement sur les intérêts et les frais administratifs et au paragraphe 6.3 « Paiement à la date d'échéance » de la nouvelle Directive sur les demandes de paiement et le contrôle des chèques.

Les délais dans l'approbation des demandes et ensuite dans l'émission des chèques obligent les organismes à emprunter les sommes nécessaires au maintien de leur fonctionnement de base, ce qui signifie habituellement le salaire des employés indispensables et les frais de bureau normaux. Les organismes doivent évidemment payer des intérêts sur ces sommes lorsqu'ils ont la capacité d'obtenir une marge de crédit. Dans certains cas, lorsque la lettre d'approbation tarde, il n'est pas possible d'obtenir une marge de crédit et les administrateurs des organismes doivent assumer eux-mêmes les dépenses à même leur carte de crédit personnelle. Or, les politiques du Conseil du Trésor interdisent de payer des intérêts sur les sommes dues mais non encore versées et interdisent également aux organismes bénéficiaires d'inclure comme dépense remboursable les frais d'intérêts encourus suite aux retards dans le paiement des sommes approuvées.

Or, nulle mention n'est faite des frais d'intérêts dans le Guide du demandeur, ni dans les autres formulaires, que les organismes doivent soumettre. De plus, une recherche sommaire a permis de trouver un exemple d'accord de contribution pour lequel les frais d'intérêt constituaient une dépense remboursable. Dans le cadre de l'initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique, le Guide sur la présentation de rapports à l'intention des bénéficiaires d'accord de contribution précise à l'alinéa 18 de l'Annexe 1 « Frais admissibles au remboursement » que sont admissibles les « Frais d'intérêt bancaire engagés, dans le cas, où le Ministère de Pêches et Océans est en défaut<sup>12</sup> ». En d'autres circonstances, les dépenses qui ne sont pas explicitement inscrites comme dépenses admissibles peuvent l'être après autorisation des autorités responsables.

Il est possible qu'il existe des règles du Conseil du Trésor qui empêchent cette pratique dans le cas des accords de contribution signés avec le Ministère du Patrimoine canadien, mais ces règles n'ont pas été identifiées. La formulation utilisée dans le guide de Pêches et Océans reflète adéquatement la position exprimée par les témoins. Les membres désirent donc la reprendre à leur compte, quitte à ce qu'elle entraîne des explications plus complètes de la part du ministère. Le Comité recommande donc :



nielle part non plus sur le site Internet décrivant le programme. Il y a une distinction dans le formulaire entre les demandes de 75 000 \$ et plus et les demandes de 74 999 \$ et moins, mais dans les deux cas, il s'agit d'accords de contribution et non de subventions.

Cette idée d'élever le seuil d'admissibilité aux subventions semble excellente pour accélérer le traitement des demandes. Encore faut-il que les organismes puissent les demander. Le Comité recommande donc :

### Recommandation 7

Que le ministère du Patrimoine canadien indique clairement dans le Guide du demandeur et dans le Formulaire de demande que les demandes de 49 999 \$ et moins sont admissibles à du financement sous forme de subvention plutôt que sous forme de contribution.

## 3. LES RETARDS DANS L'ÉMISSION DES CHÈQUES

Nous avons constaté que la lenteur dans le traitement des demandes de financement entraînait des conséquences graves quant à la capacité des organismes communautaires à soutenir l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, tel que décrit à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Les membres du Comité comprennent que la complexité de la machine gouvernementale entraîne parfois des dérapages qui sont difficiles à contrôler et qui prennent du temps à résorber. Ce qui est par contre tout aussi inacceptable, mais beaucoup plus difficile à comprendre, c'est qu'il faille des mois à cette machine gouvernementale pour émettre un simple chèque après que le financement ait été accepté.

Les responsables du ministère du Patrimoine canadien n'ont pas été en mesure de donner d'explications à propos des délais entre l'approbation de la demande de financement et la réception du chèque par les organismes. Ils ont toutefois annoncé la publication le 1<sup>er</sup> avril 2010 d'une norme de service qui préciserait les engagements du ministère.

À plusieurs reprises, les témoins ont évoqué l'idée de cette norme de service qui garantirait le versement des montants approuvés dans un délai raisonnable après la date de l'approbation. Les membres du Comité accueillent bien sûr avec enthousiasme cette initiative, mais suspendent leur jugement en attendant d'étudier le texte de cette norme, et jusqu'à quel point elle sera contraignante pour le ministère. En attendant, le Comité recommande :

### Recommandation 8

Que le ministère du Patrimoine canadien adopte des normes de service qui lui imposent les mêmes obligations dans le paiement des montants approuvés que celles qui sont imposées aux organismes

## Recommandation 6

Que le ministère du Patrimoine canadien encourage la pratique du financement pluriannuel, mais prévoit des mesures lui permettant d'anticiper le plus grand volume de demandes durant l'année où un grand nombre de ces ententes viendront à échéance.

### 2.2.3. Seuil d'admissibilité aux subventions

Les membres ont été heureux d'apprendre que le ministère du Patrimoine canadien avait fait passer de 30 000 \$ à 50 000 \$ le seuil au-delà duquel le financement doit se faire sous forme d'accord de contribution plutôt que de subvention. Le traitement des demandes de subvention est très léger comparativement aux formulaires et aux rapports qui doivent être préparés pour les accords de contribution. Sachant que la majorité des demandes de financement sont pour des montants inférieurs à 50 000\$, cette pratique devrait accélérer le processus de traitement de manière significative.

Une inquiétude demeure cependant, car il semble que cette mesure était déjà en place pour les demandes visant l'année financière 2009-2010. C'est ce que suggère la réponse du gouvernement aux recommandations du Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation du Patrimoine canadien. Cette réponse se retrouve dans le rapport final d'évaluation publié en février 2009. On peut y lire : « Des mesures administratives ont déjà été apportées par les Programmes d'appui aux langues officielles au cours des dernières années. [...] Le programme a [...] augmenté le seuil au-delà duquel l'appui financier est versé par un accord de contribution plutôt que par subvention, ce qui signifie une reddition de comptes simplifiée pour de nombreux groupes dont l'appui financier est en deçà de ce seuil<sup>10</sup>. »

Si cette mesure était déjà en place en 2009-2010, elle n'a pas accéléré le traitement des demandes. Il demeure toutefois possible qu'elle aurait accéléré le processus si celui-ci n'avait pas été ralenti par le renouvellement des programmes auprès du Conseil du Trésor. Il faudra donc voir les résultats pour l'année 2010-2011 avant de se prononcer sur l'efficacité de cette mesure.

Une inquiétude supplémentaire vient du fait qu'on ne retrouve aucune mention des subventions dans les formulaires de demandes de financement ou dans le guide qui accompagne ces formulaires pour l'année 2010-2011<sup>11</sup>. On ne retrouve cette information

10 Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, février 2009, pp. 60-61.

11 Voir les informations sur le site Internet du programme « Développement des communautés de langue officielle » à <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-oil/pubs/frm/pdclp/index-fra.cfm>.



est minime avec une organisation bien implantée dans sa communauté et qui a fait la démonstration de sa responsabilité. Cela est particulièrement vrai pour les demandes touchant le financement de programmation. C'est pourquoi le Comité recommande :

## Recommandation 5

Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles délègue aux directeurs des programmes concernés la responsabilité d'approuver les demandes de financement de programmation provenant d'organismes ayant fait la démonstration de leur saine gestion.

### 2.2.2. Financement pluriannuel

Depuis l'année financière 2006-2007, le ministère du Patrimoine canadien encourage les organismes à lui soumettre des demandes de financement pluriannuel. Cette procédure facilite grandement la gestion des accords de contribution et permet d'éviter l'étape de l'approbation des demandes chaque année. Si les rapports d'activités sont conformes aux termes de l'accord, ces organismes recevront leur argent plus vite et auront moins de rapports à remplir.

Les membres du Comité souhaitent évidemment encourager cette pratique, qui semble bien accueillie à la fois par les organismes et par le ministère. Elle ne constitue cependant pas une panacée puisque les délais ne se sont pas raccourcis depuis 2006-2007. Il est possible que l'avantage principal de ce type de financement soit qu'il allège le fardeau administratif sans que ses conséquences sur les retards de traitement des demandes soient significatives.

Deux inquiétudes doivent être soulevées face au financement pluriannuel. D'abord, il semble que peu d'organismes s'en soient prévalus. Il faudra voir si cela était dû à la nouveauté de la mesure ou si d'autres raisons font que les organismes hésitent à s'en prévaloir. Le renouvellement du programme en 2009 devrait normalement déboucher sur un plus grand nombre de demandes de financement pluriannuel à partir de 2010-2011 et, petit à petit, entraîner une diminution du nombre de nouvelles demandes à traiter chaque année, et donc à une diminution des délais.

L'autre inquiétude face au financement pluriannuel vient du fait que les représentants du ministère du Patrimoine canadien l'ont mentionné comme une des deux raisons expliquant les délais plus longs en 2009. Si le financement pluriannuel accélère le processus durant les années où il y a peu de renouvellement, mais cause un engorgement lorsque les ententes viennent à échéance, rien n'aura été gagné au total.

### **Recommandation 3**

**Que le ministère du Patrimoine canadien simplifie le processus administratif d'analyse et d'approbation des demandes de financement afin de réduire les impacts négatifs des délais de traitement sur les organismes.**

Un autre problème général touche le manque de communication entre le Ministère et les organismes à propos de l'étape à laquelle est rendu le traitement du dossier. Plusieurs témoignages ont confirmé que les fonctionnaires n'étaient pas en mesure de fournir ces informations. Lors de sa comparution, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a clairement indiqué que cette information devrait être accessible aux organismes de la même manière que lorsqu'on utilise un service de messagerie. Des changements sont donc à espérer à partir du moment où les dossiers pour l'année financière 2010-2011 seront traités. Pour appuyer cet engagement, le Comité recommande :

### **Recommandation 4**

**Que le ministère du Patrimoine canadien puisse communiquer aux organismes demandeurs l'information sur l'étape à laquelle est rendu le traitement de leur dossier ainsi que leur fournir la date approximative à laquelle une décision sera rendue.**

Les membres du Comité sont conscients que la situation ne deviendra pas idéale en quelques mois. Il faudra sans doute tester diverses solutions avant que le problème soit réglé de manière définitive. Les progrès qui seront accomplis continueront toutefois d'être mesurés à partir de cette recommandation. Les délais de traitement des demandes pour l'année financière 2010-2011 seront un premier test important.

### **2.2. Pistes de solutions**

Diverses solutions ont été proposées par les témoins afin d'accélérer le traitement des demandes. Certaines semblent très prometteuses et ont déjà été mises en place par le ministère du Patrimoine canadien. Nous les passerons ici rapidement en revue.

#### **2.2.1. Accélérer l'approbation ministérielle**

Du côté des organismes, l'une des principales sources de délai évoquées par les témoins est que toutes les demandes de financement doivent être approuvées par le cabinet du ministre. Les organismes sont tout à fait d'accord pour que toutes les vérifications nécessaires soient faites afin d'assurer que les fonds publics sont dépensés avec sagesse et responsabilité. Ils déplorent toutefois le fait que les organismes qui ont une longue expérience de partenariat avec le ministère du Patrimoine canadien voient leur demande traitée de la même manière que celle d'un nouvel organisme avec qui le ministère n'a pas encore développé de relation de confiance. Le risque de mauvais usage des fonds publics



longtemps puisque l'échéance du renouvellement des programmes est inscrite dans les accords eux-mêmes. On la retrouve par exemple dans l'accord signé avec la communauté transaskoise : « Pour la fin du cycle en 2008-2009, le ministère du Patrimoine canadien doit fournir au Conseil du Trésor une évaluation sommaire du programme *Développement des communautés de langue officielle*<sup>9</sup>. » Cette évaluation a été publiée en février 2009, et on y indique que le ministère du Patrimoine canadien est en négociation avec les communautés depuis plusieurs mois dans le processus de renouvellement des accords de collaboration qui doit s'achever en mars 2009. Il n'y aurait donc pas dû y avoir de surprise.

En supposant que ces circonstances particulières seront absentes lors du traitement des demandes pour l'année financière 2010-2011, on pourra s'attendre à une amélioration de quelques semaines, mais le problème principal demeurera entier puisque les retards se calculeront toujours en mois.

Si un changement radical dans le traitement des demandes n'est pas mis en place et si l'accélération de ce traitement n'est pas envisagée comme une priorité, il y a fort à parier que les organismes reviendront devant le Comité l'année prochaine avec des récriminations semblables. Avant d'émettre des recommandations sur les moyens les plus susceptibles d'améliorer ce processus, il est important de clarifier l'objectif qui devrait être poursuivi et qui paraît d'une simplicité déconcertante : donner aux organismes une réponse quant à leur financement avant la date du début des activités visées par ce financement. Cet objectif devrait guider tout le reste et inspirer les trois premières recommandations du présent rapport. Le Comité recommande :

### Recommandation 1

Que le ministère du Patrimoine canadien prenne les moyens nécessaires pour que les organismes voués au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire reçoivent la réponse à leur demande de financement de programmation avant le début des activités visées par cette demande.

### Recommandation 2

Que le ministère du Patrimoine canadien prenne les moyens nécessaires pour que les organismes voués au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire reçoivent la réponse à leur demande de financement de projet au moins six semaines avant le début des activités visées par cette demande.

Finalement, il y a des conséquences sur la capacité des organismes à obtenir du crédit. Tant que les organismes n'ont pas entre les mains une lettre du gouvernement fédéral qui indique clairement les montants qui seront versés, il leur est impossible de contracter une marge de crédit qui leur permettrait de poursuivre leurs activités en attendant le premier paiement. Si les organismes sont incapables d'obtenir une simple marge de crédit, il leur est d'autant plus difficile de diversifier leurs sources de financement.

Ces problèmes perdurent depuis de nombreuses années comme l'a soulevé la plus récente évaluation faite par Patrimoine canadien de ses programmes d'appui aux langues officielles :

Ce problème, soulevé lors de l'évaluation de 2003, demeure. Les délais d'approbation de plusieurs projets demeurent suffisamment importants [...] pour qu'ils aient un impact négatif sur la capacité de certains groupes de pouvoir les mettre en œuvre comme prévu initialement. En effet, la principale suggestion des organismes bénéficiaires afin d'améliorer le financement de programmation autant que de projets donnés consiste à accélérer le processus d'approbation<sup>8</sup>.

Les problèmes semblent toutefois s'être accentués en 2009. Les raisons fournies par les représentants du ministère du Patrimoine canadien pour expliquer les difficultés particulières de cette année sont de deux ordres :

- Le ministère du Patrimoine canadien a procédé au renouvellement de l'ensemble de ses programmes d'appui aux langues officielles au printemps de 2009 et n'a pu ni approuver les demandes, ni payer les montants dus tant que le Conseil du Trésor n'avait pas autorisé le renouvellement des programmes.
- Les ententes pluriannuelles venaient à échéance en même temps que le renouvellement des programmes, ce qui fait qu'aux retards liés au renouvellement s'ajoutait le volume plus élevé de demandes comparativement aux années où seules les ententes annuelles devaient être traitées.

Les membres du Comité sont tout à fait sensibles aux difficultés qui ont pu se présenter au cours de la dernière année. Cependant, ces difficultés auraient dû se traduire par quelques semaines de retard tout au plus et non des mois comme cela semble être devenu la norme. De plus, les difficultés particulières de 2009 étaient prévisibles depuis

7 Ministère du Patrimoine canadien, Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, Février 2009, p. 31.

8 Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, Février 2009, pp. 29-30.



C'est donc dire que les trois quarts des organismes porte-parole provinciaux et territoriaux francophones n'avaient pas encore reçu de réponse à leur demande de financement de programmation alors que le quart de l'année financière était déjà écoulée. Quant aux organismes anglophones, presque un sur cinq n'avait pas encore reçu de réponse pour 2009-2010 alors que la date de tombée des demandes pour 2010-2011 était déjà passée. Les circonstances passagères d'une année financière plus chargée qu'à l'habitude ne suffisent pas à expliquer l'envergne du problème. Pour les organismes, les conséquences de ces délais sont aussi évidentes que considérables.

Les organismes doivent réaliser en cinq ou six mois des projets qui devaient s'étaler sur un an. Au moment où les organismes reçoivent la confirmation de leur financement, à la fin de l'été ou au début de septembre, ils doivent mettre les bouchées doubles pour rattraper les mois perdus, et en même temps préparer les demandes de financement pour l'année suivante alors que les projets de l'année courante n'ont pas encore démarré. Les projets ne peuvent pas être planifiés avec rigueur, et donc l'atteinte des résultats en souffre. Les résultats étant plus difficiles à atteindre, les organismes risquent de perdre de la crédibilité quant à leur capacité de livrer efficacement les projets. Ils perdent également de la crédibilité face à leurs créanciers, propriétaires et fournisseurs puisqu'ils peuvent difficilement les rassurer s'ils ne savent pas eux-mêmes s'ils obtiendront le financement souhaité. Dans certains cas, les offres de financement sont carrément refusées par les organismes parce que la réponse est venue trop tard et que les résultats ne pourront pas être atteints. Ultimement, face à cette difficulté d'atteindre les résultats visés par les projets, c'est le gouvernement fédéral lui-même qui nuit à son propre engagement envers le développement des communautés.

Il y a également des conséquences évidentes sur les employés des organismes. Le taux de roulement des employés atteint entre 30 et 40 p. 100 par année dans les organismes communautaires. Il est très difficile de retenir des employés si les organismes ne savent pas s'ils obtiendront leur financement et s'ils seront en mesure de les payer toute l'année. Par conséquent, les organismes attendent avant de pourvoir les postes clés dans l'organisation jusqu'à ce que le financement soit confirmé. Ce problème est également soulevé dans l'évaluation qu'a faite Patrimoine canadien de ses programmes d'appui aux langues officielles :

[Les] organismes ont un niveau limité de financement pour assumer un mandat qui lui, continue de s'élargir. Cette dynamique mène inévitablement vers un essoufflement, voire un épuisement, du réseau associatif des CLOSM. Plusieurs organismes, particulièrement aux plans provincial, territorial et local, tentent de recruter des employés pour effectuer des fonctions accaparantes (déplacements, réunions en soirées et en fin de semaine, etc.) assorties de conditions salariales qui se comparent difficilement aux secteurs

## 2. DÉLAIS DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES

### 2.1. Constats présentés par les organismes

Lors de la réunion du 16 juin 2009, les membres du Comité avaient demandé aux organisations porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire de consulter leurs membres afin de documenter l'ampleur du problème touchant le processus de traitement des demandes et les retards de paiement des montants approuvés. Les organismes sont revenus présenter le résultat de leurs recherches au mois d'octobre 2009. Les principaux constats se sont avérés troublants :

- En juin 2009, 75 p. 100 des organismes porte-parole provinciaux et territoriaux francophones attendaient toujours une confirmation du montant de leur financement de programmation pour l'année financière qui s'étale du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2010.
- Pour les organismes représentant les anglophones du Québec, 17 p. 100 des organismes n'avaient toujours pas reçu de lettre d'approbation à la fin de septembre 2009.

Il faut savoir d'abord qu'il existe deux types de demandes :

- Celles pour le financement de programmation, qui soutient les activités courantes des organisations et leur permet de maintenir une capacité d'opération suffisante à la mise en œuvre de projets,
- Celles pour le financement de projets qui s'applique à des activités ayant un début et une fin et poursuivant des objectifs dont l'atteinte est mesurable.

Les demandes pour la programmation, c'est-à-dire pour le fonctionnement de base des organisations, sont habituellement soumises en novembre, alors que les demandes pour les projets sont habituellement soumises en décembre. Le calendrier de soumissions varie cependant d'une province ou d'un territoire à l'autre. Dans la grande majorité des cas, le financement demandé ne dépasse pas un an, et les activités doivent se dérouler à l'intérieur de l'année financière du gouvernement, c'est-à-dire entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 mars. De plus, la confirmation du financement de programmation doit être préalable à celle du financement de projets puisque les organismes doivent pouvoir garantir leur fonctionnement de base avant de se lancer dans des projets.

La situation des organismes anglophones du Québec paraît incohérente puisque les demandes de projet doivent être présentées avant les demandes de programmation. En effet, sur le calendrier des dates de tombée publié sur le site du ministère du Patrimoine canadien, il est indiqué que les demandes de financement de programmation pour l'année financière 2010-2011 doivent être présentées au plus tard le 12 novembre 2009, alors que la date de tombée des demandes de financement de projet est le 16 octobre 2009.



Recommandation 4 :

Que Patrimoine canadien, en collaboration avec les organismes communautaires, revoit les mesures de reddition de compte pour les alléger afin de ne pas entraver la capacité des organismes d'accomplir leur mandat de développement tout en garantissant une reddition de compte suffisante.

Recommandation 5 :

Que le ministère du Patrimoine canadien évalue la possibilité d'élaborer en collaboration avec les organismes communautaires, une liste d'indicateurs de rendement afin de faciliter une reddition de compte davantage axée sur les résultats.

Recommandation 6 :

Que Patrimoine canadien s'engage à livrer les réponses de financement selon la date prévue.

Recommandation 7 :

Que Patrimoine canadien s'engage à livrer les fonds dans les trente jours suivant la date de la réponse de financement et dans l'éventualité où les fonds ne seraient pas versés dans les délais impartis, le ministère serait tenu de rembourser les frais d'intérêts encourus en raison du retard.

En regard de ces recommandations auxquelles le gouvernement n'a pas pu répondre, le présent rapport peut être considéré comme un rapport de suivi qui s'appuie sur les constats des dernières années et les complémente par les informations portant plus particulièrement sur les demandes soumises par les organismes pour l'année financière 2009-2010.

À la lumière des témoignages présentés devant le Comité, il est possible d'établir qu'il existe au fond un seul problème principal : les organismes apprennent beaucoup trop tard si leur demande de financement a été acceptée. Évidemment, de nombreuses conséquences en découlent, tant sur le plan de la planification que de la livraison des projets. Il existe un autre problème important : les retards dans l'émission des chèques une fois que le financement a été approuvé. Ce problème est sérieux et a des conséquences notables sur les organismes, mais il serait tolérable si ses conséquences n'étaient pas amplifiées par le fait que les organismes ont été presque paralysés durant les premiers mois de l'année financière en attendant la réponse à leur demande de financement, et si les frais d'intérêt encourus à cause du retard étaient considérés comme des dépenses remboursables admissibles.

Il faut bien sûr reconnaître à leur juste valeur les efforts faits par le ministère du Patrimoine canadien pour trouver des solutions, de même que les circonstances particulières qui ont affecté le traitement des demandes pour l'année financière 2009-2010. Il demeure que la mesure de ces efforts sera la date à laquelle les organismes auront reçu la réponse à leur demande de financement pour l'année 2010-2011.

Le Comité a tenu quatre réunions à ce sujet et a entendu les organismes porte-parole des communautés, soit la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada et le Quebec Community Groups Network, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, ainsi que les fonctionnaires chargés de la gestion des programmes d'appui aux langues officielles. Les membres souhaitent les remercier sincèrement de leur participation aux travaux du Comité.

## 1. LES RAPPORTS DE MAI 2007 ET DE JUIN 2008

Dans le cadre de son rapport de mai 2007 sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le Comité avait abordé les accords de collaboration dans le contexte plus large du rôle des organismes communautaires dans le soutien à la vitalité des communautés. Plusieurs inquiétudes avaient alors été soulevées face au manque de ressources dont souffraient plusieurs organismes, particulièrement en raison du « saupoudrage » trop étendu des ressources de chaque enveloppe provinciale ou territoriale qui ne permettait pas aux organismes bénéficiaires d'accomplir leur travail adéquatement. La lourdeur administrative des ententes constituait également un problème important. Toutefois, la plus importante source de frustrations était déjà le retard dans l'approbation des demandes ainsi que l'arrivée tardive des fonds une fois les demandes approuvées.

Le Comité était revenu sur cette question dans le cadre d'un rapport déposé en juin 2008<sup>6</sup> et avait abordé trois grands thèmes :

- Le niveau de financement des organismes;
- L'administration des ententes; et

- La gouvernance des accords de collaboration, en particulier le partenariat entre les communautés, les organismes qui les représentent et le ministère du Patrimoine canadien.

Le rapport contenait dix recommandations auxquelles le gouvernement n'a pas pu répondre à l'intérieur du délai de 120 jours prévu dans le Règlement de la Chambre des communes puisque le Parlement a été dissout avant l'expiration de ce délai. Cinq de ces recommandations touchaient les questions particulières abordées dans le cadre du présent rapport :

### Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Canada favorise le financement pluriannuel sur une base de cinq ans et évalue la possibilité d'accélérer davantage l'allocation des fonds.



toutefois le calendrier pour la soumission des demandes de financement pour l'année financière 2010-2011<sup>4</sup>.

Le soutien du gouvernement fédéral aux organismes a été étudié à plusieurs reprises par le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes (le Comité). À chaque fois, l'un des principaux irritants pour les organismes était les retards importants dans l'approbation des demandes et le paiement des montants approuvés. Le problème n'est pas nouveau, mais semble s'être aggravé pour l'année financière 2009-2010. Le Comité a donc choisi de se pencher de manière plus précise sur cet élément particulier.

Le constat principal du Comité, qui est traité en détail dans ce rapport, est que les retards dans l'approbation des demandes et dans le paiement des sommes autorisées sont graves et menacent directement la capacité des organismes communautaires à accomplir leur mission. Ces retards amplifient la lourdeur administrative des ententes dans un contexte où les organismes doivent gérer le taux très élevé de rotation du personnel et l'essoufflement des bénévoles.

Ce constat reprend et renforce la conclusion presque identique à laquelle était arrivé le Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation de Patrimoine canadien qui écrivait dans son évaluation de février 2009 :

Les délais d'approbation de plusieurs projets demeurent suffisamment importants pour qu'ils aient un impact négatif sur la capacité de certains groupes de pouvoir les mettre en œuvre comme prévu initialement. La reddition de comptes exigée des groupes bénéficiaires soulève aussi des défis importants, surtout en ce qui a trait à la fréquence à laquelle les rapports doivent être soumis<sup>5</sup>.

Les conclusions de cette évaluation démontrent que les problèmes ne datent pas de 2009 puisqu'elles s'appliquent à la période s'étendant de 2003 au printemps de 2008. Plusieurs facteurs circonstanciels ont toutefois pu aggraver le problème pour les demandes couvrant l'année financière 2009-2010, soit la demande de renouvellement de l'ensemble des programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien auprès du Conseil du Trésor, de même que l'échéance des ententes pluriannuelles qui est venue augmenter le nombre de demandes à traiter pour une seule année.

Malgré la gravité des constats, les membres ont accueilli favorablement les mesures présentées par le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles pour accélérer le processus et faciliter l'administration des demandes. Le Comité sera heureux de pouvoir en vérifier les résultats dès avril 2010.

4 <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/pubs/frm/pdco-dolcp/calndr-fra.cfm>.

5 Ministère du Patrimoine canadien, Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, Février 2009, p. v.

# L'IMPACT DES RETARDS D'APPROBATION ET DE DÉCAISSEMENT SUR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DU MINISTÈRE DE PATRIMOINE CANADIEN

## INTRODUCTION

Ce que l'on appelait traditionnellement les « ententes Canada-communautés » sont un ensemble d'accords de collaboration entre le ministère du Patrimoine canadien et environ 350 organismes communautaires qui se consacrent à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces accords représentent un investissement annuel d'environ 30 millions de dollars<sup>1</sup>. Ils découlent du principe que les organismes communautaires sont souvent les mieux placés pour livrer sur le terrain les programmes et les services par lesquels le gouvernement fédéral entend respecter son engagement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les ententes ont été bonifiées pour la période allant de 2005-2006 à 2008-2009.

L'évaluation qu'a faite le ministère du Patrimoine canadien de ses programmes d'appui aux langues officielles décrit bien ces accords :

Dans chaque province et territoire, un organisme porte-parole représentant le mouvement associatif a négocié et signé son accord de collaboration avec le ministère du Patrimoine canadien. [...] Chaque organisme bénéficiaire détermine les activités qu'il compte entreprendre avec le ministère que le ministère du Patrimoine canadien lui offre. Pour les guider dans cette démarche, chaque CLOSM a développé un « plan de développement global ». D'envergure provinciale ou territoriale, ces plans de développement global permettent à chaque mouvement associatif des CLOSM de décrire ses domaines d'interventions et ses pistes d'action jugées prioritaires<sup>2</sup>.

Le gouvernement avait annoncé son intention de réviser et de renouveler les accords de collaboration au printemps de 2009<sup>3</sup>. Selon les représentants du ministère du Patrimoine canadien, ce processus a été complété mais, en date du 9 novembre 2009, les accords 2009-2010 ne sont toujours pas affichés sur le site Internet du ministère. On y retrouve

- 1 Données du Rapport annuel sur les langues officielles 2006-2007 de Patrimoine canadien. Le rapport annuel 2007-2008 n'a pas encore été publié.
- 2 Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, Février 2009, pp. 3-4.
- 3 *Ibid.*, p. 60.



# TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	vii
L'impact des retards d'approbation et de décaissement sur les organismes bénéficiaires du ministère de Patrimoine canadien.....	1
Introduction.....	1
1. Les rapports de mai 2007 et de juin 2008.....	3
2. Délais dans le traitement des demandes.....	5
2.1. Constats présentés par les organismes.....	5
2.2. Pistes de solutions.....	9
3. Les retards dans l'émission des chèques.....	12
Conclusion.....	14
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	17
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	19
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	23
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR.....	25





# **LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES**

a l'honneur de présenter son

## **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le mardi 16 juin 2009, le Comité a étudié l'impact des retards d'approbation et de décaissement sur les organismes bénéficiaires du ministère de Patrimoine canadien et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

## PRÉSIDENT

Steven Blaney

## VICE-PRÉSIDENTS

Yvon Godin

Lise Zarac

## MEMBRES

Richard Nadeau

Tilly O'Neill-Gordon

Daniel Petit

Pablo Rodriguez

Sylvie Boucher

L'hon. Michael D. Chong

Jean-Claude D'Amours

Shelly Glover

Monique Guay

## AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Claude Gravelle

Roger Pomerleau

France Bonsant

Royal Galipeau

## GREFFIÈRE DU COMITÉ

Isabelle Dumas

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jean-Rodrigue Paré, analyste





**L'IMPACT DES RETARDS D'APPROBATION ET DE  
DÉCAISSEMENT SUR LES ORGANISMES  
BÉNÉFICIAIRES DU MINISTÈRE DE PATRIMOINE  
CANADIEN**

**Rapport du Comité permanent  
des langues officielles**

**Le président**

**Steven Blaney, député**

**NOVEMBRE 2009**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

## PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à

[l'adresse suivante : http://www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)





40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION

NOVEMBRE 2009

Steven Blaney, député

Le président

Rapport du Comité permanent  
des langues officielles

L'IMPACT DES RETARDS D'APPROBATION ET DE  
DÉCAISSEMENT SUR LES ORGANISMES  
BÉNÉFICIAIRES DU MINISTÈRE DE PATRIMOINE  
CANADIEN

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

